FRC 9732
Case
FRC
17161

OPINION

DE J. - C. - G. DELAHAYE,

REPRÉSENTANT DU PEUPLE,

Député de la Seine - Inférieure,

Sur la nouvelle Constitution proposée *par la Commission des onze ;*

Imprimée par ordre de la Convention Nationale.

Nous devons apporter dans la discussion de la nouvelle constitution toute la bonne foi et la sincérité de l'homme de bien, éclairé par une longue et cruelle expérience, animé du desir de rendre à la France la liberté et la paix. C'est d'une bonne organisation sociale que dépendra le sort de la République. Déja deux constitutions ont paru, qui n'ont produit que des malheurs ;

THE NEWBERRY LIBRARY

nous voici à la troisième, et il faut réussir. Le bonheur du plus bel empire du monde, notre gloire..... que de motifs immenses nous engagent à réfléchir sur celle-ci, à la faire solide et stable, à la rendre enfin conforme à la nature des choses.

N'oublions pas ce mot d'un homme infiniment honoré. Rousseau dit, chapitre XI, livre II du Contrat social : « Si le législateur, dans son objet, prend un » principe différent de celui qui naît de la nature des » choses, on verra la constitution s'altérer et les lois » s'affoiblir. L'état ne cessera d'être agité jusqu'à ce » qu'il soit détruit ou changé, et que l'invincible nature » ait repris le dessus ».

On a voulu placer la liberté dans la démagogie, et on n'a fait qu'organiser l'anarchie. L'ordre social s'est relâché, s'est dissous ; la République française est parvenue à tel point, que tout homme de bonne foi en est effrayé et malheureux.

Ne dissimulons plus la vérité, et osons parler avec franchise. Sachons dire à cette tribune ce que tout le monde sent et dit en tous lieux. La guerre civile grandit chaque jour. Les uns demandent avec plus d'intensité le retour de la royauté ; les autres, fatigués même du mot constitution, ne soupirent que la paix : tous sentent que la liberté n'est que la sûreté. C'est à nous de sauver la République : il faut organiser l'ordre social. La révolution française, qui devoit avoir une si grande influence sur les habitudes et le bonheur du monde, ne doit pas être un fléau terrible. La liberté s'enfuiroit, couverte d'un voile ensanglanté, et l'odieux despotisme nous rapporteroit ses fers.

Nous devons un grand tribut de reconnoissance à la commission des onze, pour avoir eu le courage de proclamer cette grande vérité : *La garantie sociale ne peut exister que dans la division des pouvoirs.* Tel est donc l'empire de la vérité, que cinq années de révolution employées à l'étouffer n'aboutissent enfin qu'à la faire triompher.

Cette déclaration solemnelle, faite dans le sein de la Convention nationale, est en France le signe d'un grand

progrès de la raison publique. Fixée imperturbablement, sans oscillation, elle doit devenir la source féconde de l'ordre social, dissiper toutes les erreurs et applanir toutes les difficultés.

La nature de la société comporte en effet divers intérêts opposés entre eux et concordans dans leur réunion. Il y a des propriétaires qui font croître les productions; des manufactures, des beaux-arts, un grand commerce qui les font mettre en œuvre; et une multitude d'ouvriers qui les travaillent. Tous sont utiles à tous; aucuns ne peuvent exister isolés. C'est de leur opposition apparente que résultent l'ensemble et l'accord de la société, comme c'est des contrastes que s'opère l'harmonie. L'ordre social est intimement attaché à cette nature des choses. Il faut un pouvoir *législatif*, un pouvoir *exécutif* et un pouvoir *régulateur*. Il ne suffit pas de faire des lois, il faut qu'elles puissent être bonnes et qu'elles soient exécutées; et c'est ce troisième pouvoir qui examine si elles atteignent leur but, enfin, si la liberté publique est constamment respectée. Ainsi c'est avec grande raison que la commission des onze a proclamé hautement que l'ordre social ne peut exister si la division des pouvoirs n'est pas établie; elle auroit pu même dire, sans *l'équilibre des pouvoirs;* car il ne suffit pas de leur division, ils ont besoin de mouvement; ils forment les parties élémentaires du corps politique, et il ne faut pas que dans leur action l'un puisse l'emporter sur l'autre. Ces trois divers pouvoirs doivent avoir une force proportionnelle, pour être en état de résister l'un contre l'autre; en sorte que ne pouvant se coaliser, parce qu'ils ont des intérêts opposés, ni s'isoler, parce qu'ils se neutraliseroient; mais obligés d'agir, parce que leur existence dépend de leur action mutuelle, ils sont dans une dépendance réciproque et une corrélation totale qui forment l'équilibre d'autorité nécessaire pour modérer celle du gouvernement, assurer le pouvoir législatif, et préserver de toutes atteintes l'ordre social et la liberté publique. Il seroit superflu de démontrer davantage la nécessité de la division ou de l'équilibre des trois pouvoirs, après le profond dis-

cours du rapporteur de la commission des onze, et le projet de constitution, qui n'en est que l'exécution; seulement j'ai dû faire observer l'identité des expressions *division* et *équilibre* des pouvoirs. *Division* seroit le corps politique sans activité, sans ressort; *équilibre* le suppose en action : c'en est l'ame. Je pense, au reste, que par le mot division, la commission des onze entend ce que j'appelle équilibre.

Or, c'est d'après la considération de la nécessité de l'équilibre des trois pouvoirs, qu'il convient d'examiner la nouvelle constitution proposée; ainsi deux questions se présentent tout naturellement :

1°. Les trois pouvoirs sont-ils en équilibre, c'est-à-dire, sont-ils assez forts pour rester en présence et se balancer, sans qu'un ou deux périssent?

2°. Rien de subsidiaire ne s'oppose-t-il à l'action, au jeu de l'équilibre des pouvoirs?

Voilà tout ce à quoi doit se réduire l'art social, et c'est à la lumière de ces deux questions que doit être examiné le projet de constitution.

J'honore et je révère les membres de la commission des onze, je respecte la Convention nationale, je me respecte moi-même, et je pense que l'on me rendra la justice de croire que si j'entre en discussion sur le projet de constitution nouvelle, c'est le salut de la République qui m'inspire. Ah! qu'il me seroit doux de n'avoir pas des craintes sur l'avenir! Puisse la précipitation, ou les préjugés, ou la foiblesse, ne pas amener de nouveaux désastres! Nous sommes au milieu de deux armées terribles : d'un côté, la royauté; de l'autre, la démagogie. C'est de cette fois que l'affaire est décisive; il faut triompher et ne pas périr déshonorés, même ayant eu de bonnes intentions.

PREMIERE PARTIE.

Les trois pouvoirs sont-ils en équilibre et en état de se contrebalancer ?

Le conseil des anciens doit conserver l'harmonie entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Le corps politique doit enfin avoir une bonne et solide existence, propre à comprimer l'anarchie et empêcher la tyrannie ; il doit produire la liberté et la paix.

On doit envisager cette première et grande question sous trois rapports : 1°. de la forme de composer les trois pouvoirs ; 2°. de la nature de leur composition ; 3°. de leurs fonctions. Il est évident en effet que si la forme et la nature de leur composition, et si leurs attributions ne sont pas bien déterminées, il n'en peut sortir que de mauvais résultats, et on verra de là plus facilement ensuite s'ils sont ou non en équilibre.

§. I.

Des fonctions des trois pouvoirs.

Il appartient exclusivement au conseil des anciens, dit l'art. XXVII, titre IV, *d'approuver ou de rejeter les propositions du conseil des cinq cents.* Ainsi *la loi* résulteroit du concours des deux conseils, sans la participation du *directoire exécutif*, qui n'a pas le droit d'examiner ni de refuser l'exécution d'aucune loi que ce soit.

Par cela seul, il me semble qu'il n'y a pas d'équilibre entre les trois pouvoirs, et que le directoire exécutif se trouve exposé à être renversé, d'un moment à l'autre, par toutes sortes de prétextes. Il ne s'agit pas de fonder les institutions sociales sur les vertus et sur la modération. Si l'on suppose toujours les deux sections législatives sages et justes, et le pouvoir exécutif emporté et violent, on commettra la faute des royalistes,

qui supposent toujours leur monarque bon et habile, ou des démagogues qui supposent toujours que le peuple voit la justice et la vérité. Non : il seroit indigne de la gravité et de la sagesse de vrais législateurs de croire aux vertus ou aux vices d'une manière exclusive ; ils doivent voir par-tout des passions égales, susceptibles d'égarer les hommes chargés du dépôt sacré de leurs diverses institutions ; et c'est dans l'art d'exciter ces passions en ce qu'elles ont de bon, et de les réprimer en ce qu'elles ont de mauvais, que consiste l'habileté.

Il me seroit facile de démontrer, par l'analyse la plus rigoureuse, que le pouvoir exécutif doit avoir pour lui-même, pour les deux sections législatives, et pour l'avantage de la République, le droit d'examiner la loi qu'il est chargé d'exécuter. Je laisse à traiter cette grande question, par la voie de l'analyse, aux métaphysiciens, aux politiques qui peuvent se livrer à des discussions abstraites. Devant une grande assemblée, je dois me borner à ne parler que par résultats. Or, un grand vice de la nouvelle constitution me fournit d'ailleurs les moyens de me rendre extrêmement sensible.

On donne beaucoup de pouvoir, mais peu de force au directoire exécutif. Suivant l'article XXXV du titre V, les membres qui le composent, peuvent être mis en accusation par les sections législatives, suspendus, envoyés devant une haute cour de justice, et punis, sauf à rentrer dans leurs fonctions s'ils sont acquittés.

Ainsi, le directoire exécutif est à la discrétion des deux sections législatives. Si l'on suppose, comme je l'ai déja dit sous un autre rapport, qu'elles seront constamment justes et sages, il n'y a certainement pas d'inconvénient : mais doit-on fonder un gouvernement sur cette supposition illusoire? Je croirois manquer au respect qui vous est dû, que de détailler ici comment le directoire exécutif sera nécessairement victime des passions, ou d'une crise publique contre laquelle il doit résister, et à laquelle il doit remédier.

Sans doute le directoire exécutif ne doit pas être inviolable ; il doit être puni de ses prévarications et de toute forfaiture. Je desire qu'il soit même très-respon-

sable : mais, selon moi, c'est dans la personne individuelle de ses membres, après qu'ils sont sortis d'exercice, qu'il peut seulement être recherché. Par-là, le pouvoir exécutif, la personne politique appelée gouvernement est inviolable, est au-dessus des atteintes des passions, lorsque les individus qui la composent sont soumis à une responsabilité d'autant plus sévère, qu'elle a été lente. On dira que cinq années d'impunité pourront donner aux intentions perfides peut-être de la sécurité; je répondrai que la certitude d'une punition éclatante au bout de cinq années, sera bien capable de réprimer toutes intentions criminelles. On ne doit pas parler de l'attentat subversif de la souveraineté nationale; car ce forfait n'est pas de nature à être empêché ni puni régulièrement par l'instruction d'un procès judiciaire. Il a pour seul obstacle l'équilibre des pouvoirs; ensorte que chacun soit intéressé, soit forcé à rester à sa place, et à ne pas agir au préjudice des autres. Le grand art me semble donc devoir consister à fortifier la personne politique appelée gouvernement, et à soumettre à la responsabilité les individus qui la composent. L'accusation contre les membres du *directoire exécutif*, pendant leur exercice, attaque la chose en entier, tandis que l'accusation, à l'issue de leur exercice, n'attaque plus que des individus étrangers. Je voudrois même qu'ils fussent soumis à un examen sévère, par forme d'épreuve, d'épuration et d'accusation, n'y eût-il aucuns faits de plaintes directs contre eux. Cela auroit le bon effet d'ailleurs, que les actes du corps législatif qui les traduiroient devant la haute cour nationale, seroient revêtus de la sanction du pouvoir exécutif, qui ne pourroit la refuser, puisque ce seroit un usage constitutionnel.

Or, si mon opinion est vraie et sensée, si le directoire exécutif doit être inviolable; si ses membres ne sont accusables qu'après être sortis de fonctions, il est évident que le *pouvoir exécutif* doit avoir le droit d'examiner les lois avant de les exécuter; il doit..... car enfin je veux parler avec la probité d'un homme libre, il doit en un mot avoir la sanction, ou bien il

seroit au pouvoir des deux sections législatives de prendre la résolution que je combats ici, c'est-à-dire, de mettre en accusation le directoire exécutif, et de le détruire tout à fait, après avoir usé des petits préliminaires de suspension et autres formules qui servent de transition à la destruction totale.

Une infinité d'autres considérations d'utilité politique se réunissent à l'intérêt suprême de la conservation du pouvoir exécutif, pour lui faire accorder le droit inhérent à l'équilibre des pouvoirs, de sanctionner librement toutes les lois qui lui seroient envoyées pour être exécutées. Je ne les détaillerai pas ici : une foule de politiques ont traité cette matière. Il faut la voir développée, sur-tout dans un ouvrage nouveau, ayant pour titre : *De l'équilibre des pouvoirs*, en forme de lettres adressées au représentant du peuple Lanjuinais, qui m'en a parlé avec enthousiasme. Se soustraire à l'empire de cette vérité, c'est édifier sur le sable, c'est alimenter le gouffre révolutionnaire, qui nous engloutiroit comme il a englouti les reviseurs de 1791, comme il a englouti les auteurs de l'anarchique et soi-disante constitution de 1793, parce que ni les uns ni les autres n'ont voulu reconnoître la nécessité de l'équilibre des trois pouvoirs.

Etrange contradiction ! On accorde au directoire exécutif, par l'art. LXIX du titre IV, le droit de sanction à l'égard des lois qui ne seroient pas revêtues des formes prescrites par les articles LV, LVI et LVII, sous une responsabilité de six années. On lui refuse le même droit à l'égard des lois qui, par un abus de choses bien plus fort que la violation des formes, tendroient peu à peu à le miner et à l'anéantir lui-même. Si l'on reconnoît la nécessité que le directoire exécutif surveille les lois par rapport aux formes, si on l'autorise à refuser de les sceller, parce qu'elles violeroient les formes, ne doit-on pas lui accorder le même pouvoir à l'égard du fond et de la substance des lois qui pourroient, par des attaques d'abord sourdes, violer la nature du corps politique, et ensuite l'anéantir ? Sans doute, les formes sont essentielles, et même les

bons esprits ont à se plaindre qu'elles ne sont pas assez respectées ; mais le fond et la substance ne sont pas moins importans.

Dira-t-on que la violation des formes est plus palpable, et que, sous ce rapport, il n'y a pas d'inconvénient à donner la sanction au pouvoir exécutif ? Je réponds que c'est précisément parce que la violation des principes, au fond, est moins sensible que celle des formes, qu'il faut lui déférer ce droit ; parce que les sections législatives attaqueront moins évidemment les principes, et que le pouvoir exécutif, par cela même qu'il est chargé d'exécuter, est plus en état de s'en appercevoir.

On paroît avoir senti la nécessité de donner au *directoire exécutif* de grands pouvoirs, une existence imposante et respectable : mais qu'est ce que sont tous ces avantages sans la force intrinsèque, sinon des accidens funestes, propres à le faire périr avec plus de promptitude? Il faut former l'organisation de tout être, relativement au poids dont on a dessein de le charger. Sans la sanction des lois, *le directoire exécutif* n'a point de force intrinsèque ; il est foible et débile ; il succombera sous son fardeau. Il faut un *Atlas*, et non un *Pygmée*, pour porter le monde.

Non : si le directoire exécutif n'a pas la sanction, il n'y a pas d'équilibre de pouvoirs. Le pouvoir exécutif craignant d'être mis en accusation, sera timide dans l'exécution ; il tremblera de se faire des ennemis ; il consultera plus sa sûreté personnelle que ses devoirs ; en un mot, sans équilibre de pouvoirs, il n'y a rien que des orages et des tempêtes politiques ; il n'y a rien que la mort, l'anarchie et le retour de toutes les fureurs révolutionnaires. Les bois, les cavernes seront encore notre refuge pour échapper aux échafauds ou aux poignards.

Je pourrois examiner si l'équilibre des trois pouvoirs est bien opéré, à l'égard des deux sections législatives ; mais ce point de discussion rentre dans l'examen de la nature de leur composition.

Sous le rapport du directoire exécutif, j'aurai donc

un amendement à proposer, afin de lui faire accorder le droit de sanction, et qu'il ne soit accusable que dans la personne des membres sortis d'exercice.

§. II.

De la nature de la composition des trois pouvoirs.

L'article IV du titre V porte que *les membres du directoire exécutif ne peuvent être pris que parmi les citoyens qui ont été membres du corps législatif ou agens généraux d'exécution;* il est vrai avec la modification que cette disposition ne sera observée qu'*à commencer de l'an neuvième de la République.*

Cette disposition, en général, me paroîtroit bonne, si elle ne contrarioit pas la supposition d'infaillibilité accordée au corps législatif, à l'égard de l'accusation du *directoire exécutif*. Or, si le corps législatif est assez sage, assez modéré, assez juste pour ne pas accuser injustement, pourquoi n'auroit-il plus toutes ces vertus quand il s'agiroit de faire de bons choix? Il faut être conséquent; et je suis bien aise de faire cette remarque, pour faire voir que la commission elle-même n'a pas cru les deux sections législatives exemptes d'erreurs ou de passions. Il me semble cependant qu'il conviendroit laisser ici la plus grande latitude aux élections, parce que cette opération n'a pas pour objet l'exécution d'une pensée malevole, comme d'accuser; qu'il peut d'ailleurs se montrer à l'improviste de grands sujets qui ayent voulu rester ignorés pour se mettre en état de gouverner, et qu'il seroit peut-être dangereux qu'un membre du corps législatif, entouré d'une grande popularité, ou un agent général d'exécution, revêtu déja d'une grande autorité, fussent placés au pouvoir suprême. Toutes ces considérations cependant ne sont pas de la plus haute importance; la commission y donnera telle valeur que de raison.

Mais en voici d'autres qui le sont bien autrement à l'égard des deux sections législatives, et sur lesquelles je solliciterai une résolution de la Convention nationale.

Les articles XVI et XXIV du titre IV exigent une *propriété foncière quelconque depuis une année au moins*, pour chaque membre qui doit y entrer.

C'est détruire le principe de l'égalité des droits et celui très-grand de la propriété. On a voulu donner une grande influence à la propriété : on a eu raison ; mais on n'en a pris nullement les moyens. La propriété qui forme l'intérêt immense et fondamental de tout ordre social, doit avoir son influence dans l'institution d'un gouvernement, et il ne suffit pas de posséder une *propriété quelconque* pour représenter la propriété, prendre et ses intérêts. Avec un arpent ou un demi-arpent, ou moins encore, on aura une *propriété quelconque*, et on ne sera point ce qu'on appelle *propriétaire* intéressé à maintenir l'ordre des propriétés ; on sera très-intéressé, au contraire, à le bouleverser, afin d'acquérir une belle terre jadis seigneuriale. Or, n'y a-t-il pas cent moyens de fraude et de simulation pour faire supposer propriétaire le premier intrigant, le premier prolétaire avide et brouillon, d'un objet foncier quelconque ? Il faudroit s'attendre, si cela n'étoit corrigé, à voir les notaires occupés à ne passer que de petits contrats d'achats simulés et frauduleux, pour éluder la loi. Sous le rapport de la moralité publique, il n'est pas bon d'ailleurs de faire des lois qu'il soit extrêmement important et facile de rendre sans effet.

D'un autre côté, l'homme de génie, presque toujours droit et probe, dédaigneroit de pratiquer un moyen d'ambition aussi misérable, ou plutôt il n'a pas d'ambition ; il pense malheureusement trop que les hommes méritent peu qu'on travaille à leur bonheur. Ainsi, les électeurs, par cette disposition violente, qui n'atteint pas même son but, ne pourroient porter au corps législatif un nouveau Socrate, un nouvel Epaminondas, un Rousseau, un Mably, et tant d'autres qui ont assez de hauteur d'ame pour dédaigner les biens de la terre, et dont la présence cependant feroit l'honneur d'un sénat. Cette disposition générale de la nécessité d'une propriété foncière, blesse trop directement l'égalité des droits,

même sans utilité; elle n'est que vicieuse. En accordant beaucoup à la propriété, il faut laisser aussi beaucoup au négoce, aux beaux arts, aux talens et aux vertus.

On peut réunir cette considération de l'influence de la propriété à celle de la différence d'âge des membres de l'un et l'autre conseils législatifs, proposés par le nouveau projet, et cela, sous le point de vue plus immédiat de l'équilibre des pouvoirs. En effet, il doit se trouver entre les trois pouvoirs une forte opposition d'intérêts qui les éloigne de l'idée et du desir de se coaliser contre les intérêts de la nation, ou de se réunir pour s'emparer de la souveraineté du peuple.

Qu'on ne soit pas effrayé de cette opposition que j'annonce si franchement; elle est d'abord fondée sur la nature de la société, divisée, comme je l'ai déja dit, en propriétaires, en manufactures, beaux arts et commerce; et en travaux manuels d'industrie. En second lieu, elle est imitée de toute la nature : l'harmonie de toutes choses ne s'opère que par les contrastes dans les arts, et les oppositions dans la matière vivante. Tel est l'admirable système de l'auteur de tout ce qui existe : faut-il, dans l'organisation du corps politique, dédaigner sa manière d'opérer?

Or, cette grande et salutaire opposition ne peut pas résulter de la différence des âges, mais seulement de la contrariété des intérêts. Que peuvent offrir des hommes au-dessus de quarante ans plus que des hommes au-dessus de trente ans? La constitution nouvelle ne dit pas que le conseil des cinq cents ne pourra être composé de membres ayant plus de quarante ans, elle ne pouvoit pas le dire; ainsi, dans l'une et l'autre il y aura des individus égaux en âge; seulement il pourra s'en trouver dans le conseil des cinq cents quelques-uns au-dessus de trente ans, comme il s'en trouvera au-dessus de quarante ans. Sous ce point de vue, il n'y aura que très-peu de différence entre les deux sections législatives, à moins, ce qui pourra fort bien arriver, que les électeurs voulant établir une différence réelle, et séduits par le titre, *Conseil des anciens*, ne prennent précisément les plus grands vieillards; de sorte qu'on

ne verroit dans la section des deux cent cinquante que de vénérables Nestors qui en auroient le radotage, sans en avoir l'énergie et la sagesse.

La vieillesse d'ailleurs n'est point un signe de raison, de force, de pénétration, sur-tout pour l'auguste et difficile fonction de législateur; il n'y a véritablement que la science qui résulte de l'étude et de la pratique des grandes affaires, ou d'un profond intérêt qui rend savant sur les choses qu'il importe de savoir. S'il falloit citer des exemples de l'inhabileté des vieillards, l'expérience, qui n'est pas loin, nous en fourniroit plusieurs preuves. Les actes de courage, et cette étendue d'esprit qui sait discerner d'un instant la vérité d'avec les mensonges, et inspirer les grandes conceptions, se trouvent constamment au milieu de la vie de l'homme, et non lorsqu'il descend dans la tombe.

Mais il suffit que le principe salutaire de l'opposition des intérêts ne se rencontre point dans cette invention, pour qu'elle doive être rejetée. Il faut en revenir à la considération de la propriété, base première et fondamentale de toute société; elle doit être représentée, et il faut par conséquent qu'une section législative soit composée de propriétaires, non pas possesseurs d'un objet foncier quelconque, mais d'une vraie propriété, dont le taux seroit déterminé par la somme de contribution foncière. Cette propriété doit s'étendre jusqu'à faire subsister une famille nombreuse dans une aisance honnête : cette formation d'une section législative ne détruit point l'égalité des droits; car tous les citoyens peuvent devenir propriétaires; et ceux qui cesseroient de l'être, n'en seront pas moins éligibles dans l'autre section.

Il faut en revenir aussi à la considération de l'industrie des arts, des manufactures et du commerce, des talens et des vertus, base seconde et non moins essentielle; elle doit aussi être représentée, et il faut par conséquent que l'autre section législative soit composée sans aucune condition d'éligibilité. Ici, la plus grande latitude dans les élections pour favoriser l'homme de mérite, qui met de la dignité à vivre comme de

Lolme en Angleterre, non pas dans l'indigence, mais sans desirs, sans besoins, que ceux de voir sa patrie heureuse.

Le pouvoir exécutif, toujours l'objet des plaintes et des reproches de la multitude salariée, ayant soin d'entretenir l'abondance, et de développer les ressources du travail, prendra plus immédiatement les intérêts des mercenaires qui seront d'ailleurs défendus et favorisés par les deux branches législatives, également intéressées à diminuer les misères publiques.

Ainsi, sous ce rapport je ferai encore un amendement, afin de faire composer une des sections de tous propriétaires, et l'autre selon les talens et les vertus, sans aucun titre d'éligibilité ni d'exclusion.

Maintenant il faut considérer le nombre des individus composans la nature des trois pouvoirs politiques; et il y a de grandes observations à faire. Parlant d'abord du *directoire exécutif*, je ne proposerai point un *président* ou magistrat suprême. Mais je dirai que le pouvoir exécutif doit être composé du moindre nombre possible d'individus, puisque la nouvelle constitution place auprès d'eux des espèces de ministres sous le titre d'agens généraux d'exécution, chargés de toutes les parties du travail.

Rousseau dit encore, chapitre premier, liv. III: « Moins les volontés particulières se rapportent à la volonté générale, c'est-à dire, les mœurs aux lois, plus » la force réprimante doit augmenter. Donc le gouvernement, pour être bon, doit être relativement plus » fort à mesure que le peuple est plus nombreux ». Mon opinion seroit donc que le pouvoir exécutif fût confié à trois personnes, qui auroient par là même plus de sagesse dans leur direction générale. Au reste, je ne tiens pas infiniment à cette différence de trois à cinq, observant qu'il y a toujours à craindre des dissentions comme dans le bas-empire. Cette constitution doit nécessiter davantage l'institution bien combinée d'une haute-cour nationale, pour soumettre les dépositaires du pouvoir exécutif à une sévère responsabilité.

Passant ensuite au nombre des membres composant

les deux branches législatives, je pense que la différence du double de l'une à l'autre est trop forte, trop considérable; observant que le nombre total de la représentation nationale l'est déja lui-même, par la réunion des membres des deux sections. Il me semble que celle formée purement, selon l'égalité des droits, doit être plus forte que celle des propriétaires, mais d'un tiers seulement. Cette proportion me paroît plus convenable, et devoir produire de meilleurs effets. L'équilibre des pouvoirs est mieux observé. La section des propriétaires se trouve plus en force de résistance contre 375 que contre 500.

Sous ce point de vue, je proposerai donc encore un amendement afin de réduire à 375 la section composée des citoyens élus sans condition d'éligibilité.

Il n'y auroit aucune différence entre les membres de l'une et l'autre section législatives. Tous s'appelleroient également représentans du peuple, sans priviléges, redevenant simples citoyens à la fin de leur exercice. Les deux sections seroient assujéties aux mêmes formes de délibération : Celles de 375, ayant l'initiative en général, avec les modifications observées par le projet de constitution, mais sans toutes ces précautions de lectures préalables, d'intervalles entre les délibérations, et de formule d'urgence, inutiles, d'après l'équilibre des pouvoirs, suffisant pour faire mettre de la maturité dans les résolutions.

Sous ce dernier point de vue, je demanderai la question préalable sur les articles XLIII, XLVII et autres du titre IV y relatifs.

§. III.

De la forme de composer les trois pouvoirs.

On doit applaudir à l'idée pure et saine de faire nommer les membres du *directoire exécutif* par les deux sections législatives. En effet, la représentation nationale n'étant instituée en France que parce que l'exercice immédiat de la souveraineté du peuple y est im-

praticable, par rapport à la confection des lois, c'est naturellement aux représentans du peuple à nommer les dépositaires du pouvoir exécutif. On a objecté que les membres du pouvoir exécutif, s'ils sont nommés par les sections législatives, seront sous leur dépendance ; cela seroit vrai, si le pouvoir exécutif n'avoit pas la sanction, qui seul le rendra indépendant ; s'il ne restoit pas plus long-temps en exercice que les législateurs qui l'auroient élu. Mais en tous les cas il est impossible que le conseil exécutif soit nommé par les assemblées électorales, encore moins par les assemblées primaires. En général, on n'est pas encore guéri des idées de démagogie, et il est bien à craindre que la nouvelle constitution ne soit pas plus solide que les précédentes. Les sections législatives doivent élire les membres du pouvoir exécutif.

Mais mon opinion n'est pas d'accord avec celle de la commission des onze, à l'égard de l'élection des représentans du peuple. Les assemblées primaires sont incapables, selon moi, de faire directement en cela de bonnes élections ; et le mode de les constater telles quelles est infiniment compliqué et difficile, s'il n'est pas impraticable dans l'exécution. Les assemblées primaires sont composées de tous citoyens égaux en droits pour leur objet d'élire ; et encore qu'on eût fixé, d'après mes desirs, un cens très-fort pour la composition de la section des propriétaires, et que la commission ait assujéti les sujets à avoir une propriété foncière quelconque, je ne vois résulter du scrutin des assemblées primaires qu'une représentation très-dangereuse. Dans le système de la commission des onze, ce ne seront, comme je l'ai déja dit, que tous vieillards presqu'enfans dans le conseil des anciens, et tous intrigans, audacieux révolutionnaires dans le conseil des 500, qui, par des fraudes, auront su se procurer le titre d'une propriété insignifiante. Dans le mien, la section des propriétaires ne seroit pas composée des hommes les plus modérés, mais les plus hardis, les plus ambitieux, auxquels leur fortune même serviroit de véhicule. La section formée selon l'égalité des droits, ne seroit composée que d'intrigans encore,

encore, indigens, contempteurs de biens d'autrui. Dans tous les cas alors il faudroit s'attendre à voir un corps législatif très-orageux, violent, emporté contre le pouvoir exécutif, qu'il renverseroit, pour s'emparer du gouvernement, du trésor public, et s'enrichir de la dépouille nationale. Le système révolutionnaire recommenceroit à dévorer la République.

Ainsi, dans mon opinion, pour éviter tous ces dangers, il faut l'intervention d'électeurs nommés par les assemblées primaires, moins fortement travaillées pour cet objet-là, que pour la nomination directe des représentans du peuple. Il faut même un *cens* assez fort sur ces électeurs, pour la garantie de leur sagesse : il ne violera pas le principe de l'égalité, puisque les électeurs pourront prendre, selon les talens et les vertus, à l'égard d'une section dans la classe des propriétaires ; et à l'égard de l'autre, sans aucune condition d'éligibilité : mais il assurera fortement l'ordre social.

Ces électeurs s'assembleroient d'abord par département, pour nommer les membres de la section législative des propriétaires. Ensuite ils se diviseroient en assemblées de district pour nommer les membres de l'autre section par l'égalité de droits. Ces assemblées d'électeurs ne sont nullement dangereuses, et elles seroient très-utiles pour la pureté de la représentation nationale. Il me semble qu'elles évitent, sans aucun inconvénient, le danger de l'élection directe de la représentation par les assemblées primaires, et l'impossibilité peut-être, ou au moins l'extrême difficulté des scrutins de chacune d'elles, recensés au chef-lieu de département, dont les administrateurs n'auroient pas les connoissances locales pour lever les difficultés sur les noms et l'éligibilité des sujets.

Sous ce rapport, je ne balancerai donc pas à proposer un amendement, afin de faire instituer des assemblées électorales, épurées elles-mêmes par un cens. Ne violons point les droits du peuple ; laissons-lui ce qu'il peut faire. Mais n'énervons pas l'ordre public, pour accorder au peuple des droits qu'il ne peut exercer.

Si maintenant je récapitule ce que j'ai dit sous cette

première partie, consistante à examiner si les trois pouvoirs ont été placés en équilibre, il me semble que j'ai démontré qu'ils n'y sont nullement, et qu'ils ne peuvent y être, 1°. qu'en donnant au pouvoir exécutif le droit de sanction; 2°. qu'en composant une section législative de véritables propriétaires, et une autre section de 575 membres pris indifféremment selon les talens et les vertus; 3°. et qu'en instituant un corps électoral momentané avec un cens pour garantie de sa sagesse. D'après cette diverse composition des trois pouvoirs, ils me semblent avoir chacun assez de vigueur. Aucun n'est dans un état de foiblesse ou de paralysie qui le mette en péril.

SECONDE PARTIE.

Rien ne s'oppose-t-il subsidiairement à l'action et au jeu de l'équilibre des pouvoirs?

Cette seconde question n'est pas moins importante que la première; car il ne suffit pas qu'un être soit bien constitué, soit fort et robuste; il faut encore qu'il ne rencontre pas d'obstacles étrangers dans le développement de ses facultés.

Malheureusement j'en apperçois un grand nombre et très-violens, qui semblent cerner le corps politique et paralyser l'action de ses trois puissances. Je les considérerai ici sous trois rapports majeurs: 1°. division du territoire; 2°. administration intérieure; 3°. sûreté de la représentation et du gouvernement. J'espère vous démontrer encore la nécessité de soumettre à des amendemens plusieurs vues subsidiaires du projet de constitution. Si j'ai tort, les principes adoptés par la commission des onze n'en acquerront que plus de force au creuset de la discussion, comme l'or s'épure au creuset de la chimie.

§. I.

Division du territoire.

C'est l'assemblée constituante qui inventa la division considérable des quatre-vingt-trois départemens, afin de donner au gouvernement royal un contre-poids d'équilibre qu'elle ne devoit chercher que dans la division du corps législatif. Par-là, elle n'a fait que multiplier les rayons d'action du pouvoir exécutif, quel qu'il soit, à un point tel, qu'il lui est impossible d'étendre sa puissance sur tous avec la vigueur utile; elle n'a fait qu'organiser l'anarchie dans l'intérieur, et augmenter prodigieusement, au-delà de la nature des choses, les intérêts locaux qui ont plus de force dans un centre d'action plus étroit.

Je ne parle pas des inconvéniens innombrables résultans de la division locale même; mais il ne faut pas oublier que, dans cette matière comme dans beaucoup d'autres, plus il y a de divisions, plus il y a de défauts dans la manière dont elles sont faites, et que de là il en résulte une masse générale de maux, qui acquièrent enfin une grande et funeste influence sur l'action libre et facile de tout le corps politique.

Il est impossible, dans mon opinion, que le gouvernement puisse appliquer son action avec succès sur quatre-vingt-trois départemens. Il est réduit à multiplier ses bureaux, ses agens, ses commis, et par cela même il se trouve immédiatement paralysé par une autre espèce d'état politique, qu'il faudroit qu'il gouvernât d'abord avant de gouverner l'état politique plus grand de toutes les autorités subordonnées, et ensuite le grand état national.

Je pense que le défaut de circulation de subsistances, remarquable depuis la révolution, prend sa première source dans cette division trop multipliée des départemens. Si ce défaut est augmenté d'une foule d'autres causes majeures, c'est à cette division trop nombreuse qu'il faut premièrement l'attribuer, et je crois même

qu'elle sert infiniment à grossir ces causes subsidiaires, et qu'elle empêchera constamment les anciens canaux, par où circuloient les subsistances nationales, de ramener l'abondance.

On a voulu éviter aussi, par la division nombreuse des départemens, la possibilité, non pas des *confédérations*, car on sait qu'il n'y a que les petits cercles qui se coalisent, mais les *séparations*, les *isolemens* ou indépendances auxquels sont tentés de se livrer les grands corps secondaires, pour secouer le joug de l'autorité suprême. Ainsi, on a voulu diviser pour régner; on n'a réussi qu'à donner naissance aux guerres civiles. Ce n'est point en les divisant qu'il faut lier en un seul faisceau les diverses parties d'un vaste empire : il est pour cela d'autres moyens et plus simples et plus heureux, que je dirai ailleurs.

Réunissons donc la République dans des divisions peu nombreuses, et à la portée de l'administration supérieure du directoire exécutif, qui doit les dominer toutes. Je conclus à cet égard, avec ce mot de Rousseau, chapitre 1, livre III : « La force du gouvernement étant » toujours celle de l'état, ne varie point; d'où il suit » que plus il use de cette force sur ses propres mem» bres, moins il lui en reste pour agir sur tout le » peuple : donc plus les autorités sont nombreuses, » plus le gouvernement est foible ».

Sans doute la commission des onze a réfléchi sur ces considérations; elle en a senti tout l'empire; et si elle ne les a pas adoptées, c'est par la crainte des difficultés du travail d'une nouvelle division de la France; elle a tremblé de voir renaître les prétentions de toutes les villes, toutes les brigues et les concurrences. Je ne me dissimule pas la grandeur de cet obstacle; mais faut-il livrer la République aux orages d'une mauvaise organisation, par la difficulté de surmonter un obstacle passager? Non. Si le bien est difficile, ce n'est pas une raison de lui préférer le mal; toutefois, je crois qu'on s'effraie de cette opération plus encore qu'on ne devroit. Il ne me semble pas si difficile de réunir les départemens de 30 à 40 sur la carte, en très-peu de jours, mais

seulement d'une manière provisoire, sans écouter aucunes réclamations, sauf à les écouter en définitif dans la suite; il suffit de réunir en général deux départemens en un : vous détruisez les inconvéniens de la ligne de séparation qui les divisoit, sans augmenter ceux des autres lignes avec les autres départemens. La commission des onze pourroit fort bien être chargée de ce travail, autorisée à n'y appeler, pour s'instruire des localités, que les personnes auxquelles elle auroit confiance.

Sous ce rapport je proposerai un amendement, afin de faire réduire le nombre des départemens de trente à quarante.

La commission des onze, voulant, d'après le principe de Rousseau, diminuer le nombre des autorités qui usent la force du gouvernement, propose la suppression des districts, et leur substitue en quelque sorte, mais dans une multiplication plus nombreuse, des municipalités de chef-lieu de canton, ce qui pare à un inconvénient par un autre plus grand.

Dans le plan de la commission des onze, il règne le même vice. Si le pouvoir exécutif ne peut surveiller un nombre trop considérable de départemens, chaque département ne peut surveiller un nombre trop considérable de municipalités chefs-lieux de canton, et chaque municipalité chef-lieu de canton ne peut administrer un nombre trop considérable de communes, qui fourniront chacune un membre. Il n'y a point dans cette hiérarchie l'heureuse transition qu'observe la nature dans toutes ses productions, d'abord d'un tronc fort et robuste, ensuite de quelques branches moyennes, puis d'autres branches moins fortes jusqu'aux feuilles. Selon moi, il faut conserver l'institution des districts, soumis aux départemens. Aux districts seroient soumises les municipalités chefs-lieux de canton; à celles-ci les communes, administrées dans les choses simples par un agent spécial résidant sur le lieu, sous l'inspection des municipalités : voilà les gradations décroissantes (excusez la réunion de ces deux mots) imitées de l'ordre naturel des choses. On proportionneroit le nombre des districts

à l'étendue des départemens; et l'empire invincible des localités, qui de tout temps vainquit les autorités publiques, se trouveroit aidé au lieu d'être contrarié; de là beaucoup plus de facilité, d'ensemble et d'aisance dans l'action du corps politique.

Sous ce rapport je proposerai encore un amendement, afin de faire conserver les districts.

§. II.

Administration intérieure.

Elle se divise en administration proprement dite..... en judicature.... instruction nationale.... militaire.... etc....

On voit, par la considération de chacune, de quelle importance il est de simplifier les départemens, de conserver les districts, d'établir des municipalités chef-lieux de canton, et d'instituer, dans chaque commune, un agent spécial. Pour la rendre plus sensible, je me servirai de l'organisation de l'instruction publique proposée par la nouvelle constitution. Les articles I et II du titre IX instituent des écoles primaires sans dire où ni comment, et des écoles supérieures dont le nombre sera tel, qu'il y en aura une pour deux départemens.

Or, suivant mon plan de division du territoire, il y auroit une école supérieure par département; ce qui seroit bien plus dans l'ordre, puisque, dans le projet de la commission des onze, celui des deux départemens qui n'en auroit pas une dans son territoire, se croiroit lésé, et se trouveroit animé de jalousie; car voilà les petits ressorts des grandes difficultés publiques. Sous ce point de vue, on voit combien la suppression de la moitié des départemens se prête tout naturellement aux différentes institutions; ou plutôt la nécessité de réduire les institutions capitales à la moitié du nombre des départemens, est le signe du trop grand nombre de ceux-ci.

Je ne parlerai point des écoles primaires ni du lieu où elles doivent être placées; je laisse ce grand et beau sujet à traiter à d'autres plus habiles que moi; et ce-

pendant j'observerai que la gradation ne me semble pas assez bien établie ; je desirerois des écoles intermédiaires entre les écoles primaires et les écoles supérieures placées dans les chefs-lieux de district. On ne peut trop réfléchir à l'institution de l'instruction nationale, et je desire que mes collègues qui ont spécialement médité là-dessus, non pas en philosophes abstraits, mais en publicistes pratiques, veulent bien fournir leurs lumières.

Je m'attacherai particulièrement à traiter de l'institution des tribunaux civils et criminels ; partie non moins importante à l'ordre public : c'est d'elle que dérivent la liberté et la paix. La liberté politique sans la liberté civile, n'est qu'une dérision qui ne peut séduire que de frivoles contemplateurs.

Deux grands vices me semblent existans dans la nouvelle constitution des tribunaux civils ; c'est qu'il n'y a point de tribunaux intermédiaires ; c'est que les appels circulent dans des tribunaux égaux.

Je suis fort d'avis des tribunaux de département, et ils doivent rendre aux fonctions sacrées de la magistrature la dignité et l'honneur qu'elles doivent avoir dans toute grande société, pour décider de la fortune des familles. Les tribunaux de district, comme on les avoit institués, ne sont que l'avilissement du caractère auguste de la justice, et une grande cause d'anarchie. Sans doute aussi on fait bien de conserver l'admirable institution des juges-de-paix ; et il faut qu'elle soit bien bonne, il faut que le Français soit bien soumis à l'empire séducteur des mots, pour qu'elle ait pu produire de si heureux effets, si mal composée en général d'hommes peu habitués dans la science des lois usuelles de leur institution, ne respectant jamais la nature des compétences, et tranchant des juges souverains. Ah ! ce ne sont pas les officiers de cette institution qu'il faut admirer ; c'est le peuple, enthousiasmé de ce beau mot de juge-de-paix, croyant que tout ce qui en provient ne peut être que juste et équitable. Quels rapprochemens ne pourrai-je pas faire sur l'influence singulière des mots !

Voici mes idées : 1°. Augmenter la compétence des juges-de-paix. Sur ce point il y auroit beaucoup à dire : cette institution est encore pleine de vices, et il est très-facile de la rendre meilleure : on n'en a pas tiré tout le parti convenable. Mais il ne faut pas accroître leur compétence au point d'en faire une autorité judiciaire majeure ; et dans le plan de la commission, cela seroit inévitable, pour éloigner des tribunaux de département une foule d'affaires point assez considérables pour leur institution, et qui le seroient trop pour les juges-de-paix.

2°. On doit conserver les tribunaux de districts, mais avec une autre compétence, c'est-à-dire, pour juger en dernier ressort les sentences des juges-de-paix, et, en première instance, les affaires au-dessus de la compétence de ceux-ci. Les tribunaux de département ne jugeroient jamais qu'en dernier ressort les appels des jugemens des tribunaux de district.

Si je ne me trompe, voilà la hiérarchie naturelle de tout le système judiciaire ; bien entendu avec l'institution de la cour de cassation, spécialement chargée de réviser les formes des jugemens des tribunaux de département. De cette manière on simplifie les autorités ; car il y auroit moitié moins de tribunaux de département. On les simplifie pour la facilité de l'action du gouvernement, parce que les autorités inférieures ressortissent de celles-là. On évite d'ailleurs l'embarras des appels des sentences des juges-de-paix devant les départemens, intervalle trop violent, on évite aussi l'embarras et le vice horrible des appels alternatifs d'un département à l'autre, contraire à la nature des choses, puisqu'encore ici, comme dans la rotation des districts, la partie qui se trouveroit avoir plus de voix en sa faveur, perdroit nécessairement sa cause ; mode de décision qui place la sagesse dans la minorité, viole le gouvernement républicain, et bouleverse le bon sens : on peut faire le calcul, on trouvera cet étrange résultat.

Les tribunaux de district sont d'autant plus nécessaires, qu'on sera obligé de supprimer les tribunaux de famille ; vaste champ ouvert à la rapacité des prati-

ciens, qui abusent de l'ignorance des familles pour les engager dans un dédale d'écritures bien autrement inextricable que tout ce qu'on peut reprocher à l'ordre judiciaire de l'ancien régime. Les tribunaux de famille ne sont utiles que pour la discipline entre les époux et envers les enfans et pupilles; au-delà ils sont le fruit empoisonné de la basse et vile chicane. Les tribunaux de district sont d'autant plus nécessaires encore, qu'on peut y réunir les matières d'amirauté, d'eaux et forêts, et de contributions publiques. Ces parties sont extrêmement en souffrance, et il sera possible de leur laisser leurs formes sommaires devant ces tribunaux.

La réduction des départemens et la conservation des districts coïncident parfaitement avec la nature des affaires criminelles. Plus le cercle du jury de jugement est grand, moins l'accusé doit craindre les passions, et le jury d'accusation devient plus favorable dans un cercle étroit : l'un corrige l'autre. Voila le grand art de tirer par les contrastes des résultats heureux. On pourroit aussi réunir les tribunaux criminels aux cours de justice des départemens ; il n'y a pas d'inconvénient, et cela diminue le nombre des fonctionnaires publics.

Sous ce rapport général, je ferai donc un amendement, afin de faire conserver les administrations et tribunaux de district de la manière dont je les ai proposés. Je laisse aux militaires à parler de leur art, d'après cette division du territoire, et j'espère qu'ils la trouveront plus favorable au développement de la force publique.

§. III.

Sûreté de la représentation nationale et du gouvernement.

La nouvelle constitution, en instituant une haute cour de justice pour juger les membres du directoire exécutif et de la représentation nationale, entend, par l'article LXIII, titre VII, que les jurés de cette haute cour seroient à la nomination des assemblés primaires de chaque département.

Ici, je suis fâché de le dire, la commission des onze n'a pas bien vu la nature du corps politique, fondé sur l'équilibre des trois pouvoirs. Donner l'être à une autorité dont toutes les parties du corps politique dépendent, c'est greffer une branche parasite qui l'épuisera insensiblement, et finira par le dévorer tout à fait. Il n'est pas bon d'ailleurs que la dignité de la représentation nationale et des membre de l'autorité suprême aient à s'humilier devant une autorité étrangère.

La nature du corps politique exige qu'il corrige ou ampute lui-même ses membres viciés, par sa propre autorité, et non par le secours emprunté d'une autorité particulière qui deviendroit son bourreau. Je ne parle pas des dangers attachés à la nomination des jurés par les assemblées primaires, car mon opinion est que les assemblées électorales ne doivent pas même élire ces jurés : les jurés ne doivent jamais être électifs ; cela implique contradiction dans les termes, comme c'est contraire à la nature des choses.

C'est ici, on ne peut trop y faire d'attention, que réside toute la sûreté du corps politique. Ceux qui voudroient le perdre sauroient corrompre quelques-uns de ses membres, et le tribunal ne seroit plus qu'un vil instrument des factions. Il faut placer la haute-cour nationale dans le sein même du corps politique, et cela est fort facile, par les combinaisons du sort et des récusations. On trouvera les juges et les jurés, mais de manière à éviter les intrigues des étrangers et les passions.

Qu'on ne dise pas que le pouvoir législatif ne peut exercer le pouvoir judiciaire. Non, sans doute, il ne le peut pas, en thèse générale, contre les membres de l'association politique ; mais le corps politique peut et doit l'exercer sur lui-même, parce qu'il n'a d'autre autorité au-dessus de lui que la souveraineté nationale, c'est-à-dire, l'association politique ; parce que la souveraineté nationale ne peut exercer cette grande fonction de juger la conduite de ses agents suprêmes ; parce que si elle créoit une autre autorité pour exercer ce droit en son nom, elle créeroit une puissance rivale du corps politique auquel elle doit son existence, et dont la ruine entraîneroit

sienne propre. L'association politique est représentée ar le corps politique, c'est-à-dire les trois puissances qui manent d'elle ; les subordonner à une quatrième puissance, c'est rompre l'équilibre. On a parlé dans ces temps-ci d'instituer des censeurs, à l'imitation de Rome ; c'est qu'on n'a connu ni la nature du gouvernement romain, ni la nature de l'équilibre des trois pouvoirs.

Sous ce rapport encore je proposerai un amendement, afin de faire supprimer la haute-cour de justice de la manière dont la nouvelle constitution l'institue, pour la faire placer, par la combinaison du sort, dans les sections législatives, avec la participation du pouvoir exécutif. Elle doit juger aussi, peut-être, cette haute-cour nationale, les généraux d'armées et agens d'exécution ; elle doit connoître de l'abus et des délits de la presse.

Si je récapitule aussi tout ce que j'ai dit dans cette seconde partie, consistant à examiner la question de savoir si rien ne s'opposoit subsidiairement à l'action de l'équilibre des pouvoirs, je crois avoir démontré sous trois rapports qu'ils étoient paralysés, et qu'ils ne peuvent être libres qu'avec ces modifications-ci : 1°. de réduire le nombre des départemens de trente à quarante ; 2°. de conserver les districts, et d'instituer des administrations secondaires, et des tribunaux pour juger les appels des sentences des juges-de-paix, et les causes de première instance qui seront portées en appel aux tribunaux de département ; 3°. de placer le mode de responsabilité des trois pouvoirs, c'est-à-dire, de la représentation nationale et du gouvernement, dans le corps politique, par les combinaisons du sort et des récusations. Alors je pense que l'équilibre des trois pouvoirs, libre de toutes entraves, ne rencontrera point d'obstacles, et que le corps politique aura une existence plus facile pour le bonheur de la nation.

TROISIÈME PARTIE.

Je ne dois pas me borner à considérer la nouvelle constitution sous les seuls points de vue qu'offrent les deux premières parties de mon opinion; il est d'autres objets de la plus haute importance qu'il ne faut pas négliger : 1°. du titre de citoyen; 2°. des moyens de lier en un seul faisceau départemental toutes les parties de la République; 3°. de la police générale et détaillée dont dépend l'ordre public; 4° de la sûreté des accusés, en général, devant les tribunaux criminels; 5°. de la base de la représentation nationale; 6°. de la rénovation des sections législatives; 7°. de la manière de voter dans les assemblées et tribunaux. Je rappelle tous ces objets parce que, selon moi, ils offrent des difficultés dans le projet de la nouvelle constitution.

Si l'on étoit étonné que je donne à mes observations tant d'étendue, c'est qu'on ne réfléchiroit pas à l'immensité des objets que comporte l'ouvrage de la commission des onze : et si l'on y réfléchit bien, on verra qu'elles sont au contraire si bornées et si peu considérables, qu'il en résulteroit la preuve de la bonté générale de son travail. Pour moi, je sens pleinement les désagrémens attachés à mon genre d'observations; je ne suis pas monté à la tribune pour faire un long éloge de la nouvelle constitution. Nous discutons ici pour approcher le plus de la perfection; et ce sont les défauts, inséparables de la foiblesse humaine, qu'elle peut renfermer, qui doivent nous occuper. On voudra bien être persuadé que l'esprit désapprobateur ne m'inspire pas, et nul plus que moi ne vote au fond du cœur des remerciemens sincères à la commission des onze. Elle aura peut-être la gloire d'avoir enfin fermé l'abyme révolutionnaire; et cette gloire, certes, seroit grande.

§. I.

Du titre de citoyen.

J'ai deux observations à proposer ici. 1°. L'art. VI, titre II, porte : que l'exercice des droits de citoyen est suspendu par l'interdiction judiciaire, pour *cause de fureur, de démence ou d'imbécillité*. Il me semble que dans une constitution, il ne faut point déduire les causes de l'interdiction judiciaire, parce qu'il peut se faire qu'on ne les énonce pas toutes; et ici l'interdiction judiciaire pour cause de *prodigalité*, qui sera peut-être conservée, est oubliée.... Il suffit de l'expression, *interdiction judiciaire*..... Il y a quelques autres légères taches de rédaction que la commission doit avoir soin de faire disparoître.

2°. Le même article suspend l'exercice des droits du citoyen par l'état de domestiques à gages, attachés au service de la personne ou du ménage. Cela ne me paroît pas suffisant : il est des ouvriers qui ont encore moins de volonté à eux que les domestiques à gages, qui sont les domestiques de ces domestiques-là. On voit cela dans les grands ateliers ou manufactures; et au moyen de l'article IV du titre X, un maître qui tient à son service et à celui de sa famillle un grand nombre de ces sortes d'*ouvriers machines*, pourroit s'emparer d'une assemblée primaire et violer, comme il est arrivé mille fois, la disposition n°. II de l'art. VI titre II, et, une fois électeur, parvenir à la législature, et offrir dans le sanctuaire des lois un banqueroutier; d'ailleurs, il faut déjouer les intrigues de ce genre formées avec des hommes moins libres qu'esclaves d'habitudes, qui corrompent et avilissent les assemblées primaires et font naître dans les petites villes des partis et des ressentimens. Je laisserai cependant ces deux observations à la méditation de la commission.

§. II.

Moyen de lier par le faisceau départemental tous les partis de la République.

Le moyen simple et unique pour y parvenir, c'est de donner au directoire exécutif la puissance de nommer les premiers fonctionnaires de chaque département, lesquels contrebalanceront ceux nommés par le peuple, et surveilleront l'ordre social dans l'intérieur, pour en rendre compte au directoire exécutif. Ces fonctionnaires publics à sa nomination seroient les président et agent des administrations de département, et des président et commissaire général des tribunaux de département. On pourroit y ajouter l'inspecteur général de police de chaque département, qu'il sera indispensable de créer, et dont je parlerai ci-après.

Le directoire exécutif, avec ces agens à sa nomination, sera en mesure de maintenir la paix : et par-là toutes les parties de la République se trouveroient liées en un seul faisceau. En vain quelques ambitieux des départemens voudroient faire des tentatives d'indépendance; ils seroient asusitôt réprimés et punis. La circulation des subsistances auroit, par ces moyens-là, un cours plus libre et plus aisé. C'est à bien amalgamer dans l'administration intérieure le pouvoir des élus du peuple avec les agents du pouvoir exécutif, que consiste encore l'harmonie sociale.

Sous ce rapport, je ferai donc un amendement, afin de faire accorder au directoire exécutif la nomination des premiers fonctionnaires publics de département.

§. III.

De la police générale et détaillée.

Cette police doit être active, prudente et ferme : un grand empire est travaillé par toutes les chances im-

prévoyables des circonstances infinies, qui prennent le caractère de ce qu'on appelle *hasard*. S'il n'y a pas une main puissante qui modère ou réprime ces accidens, l'ordre social se trouvera miné chaque jour, et un peu bouleversé.

La nouvelle constitution commet la faute faite par l'assemblée constituante, de n'accorder le droit d'arrestation qu'aux *officiers de police*, dans la personne sans doute des juges-de-paix disséminés sur la surface de la République.

Pour l'action suprême du directoire exécutif sur cette branche d'administration, il est nécessaire de lui accorder le droit d'arrestation en général, particulièrement sur les fonctionnaires publics inférieurs, sur les généraux d'armées et sur les citoyens, en certains cas, mais avec de sages modifications, toujours pour envoyer dans les vingt-quatre heures devant les tribunaux, et sauf responsabilité. Si la constitution n'accorde pas ce droit d'arrestation au directoire exécutif, l'action du gouvernement sera paralysée, et l'on verra renaître les comités de recherches et de sûreté générale; probablement on n'entend pas les conserver dans la nouvelle constitution. On sait combien les passions individuelles se sont cachées sous l'autorité de la majorité des délibérations.

Il faut aussi instituer une hiérarchie d'officiers de police entre le directoire exécutif et les juges de-paix. Ces officiers intermédiaires, placés dans les départemens et les districts, aideroient la transition des opérations; d'abord les simples officiers de police ont besoin d'être soumis à une police supérieure eux-mêmes, pour les réprimer dans les abus d'autorité; et, en second lieu, ils ont besoin de puiser une force réelle à la source de cette police supérieure, parce que la leur propre ne seroit pas suffisante pour agir contre certaines personnes et en divers cas.

A l'égard de Paris, on y doit organiser la police avec plus de force encore; il faut là un grand ensemble, un coup-d'œil rapide et sûr comme celui de l'aigle; il faut l'action d'une main douce et puissante. Les juges-

de-paix ne doivent nullement être chargés de cette partie, trop occupés des affaires civiles; on doit former une organisation particulière, avec une grande responsabilité.

Sous ce rapport, je ferai donc un amendement, afin de faire accorder au directoire exécutif le droit d'arrestation, et de faire établir dans chaque district et chaque département des officiers de police supérieurs.

§. IV.

De la sûreté des accusés devant le jury.

L'expérience a dû nous apprendre que le jury composé de citoyens sans éducation, sans lumières, n'est qu'un vil instrument de l'assassinat; la vie et l'honneur des hommes sont trop précieux pour confier leur sort à l'ignorance, le plus funeste des fléaux. Il faut, selon moi, rehausser le caractère du jury dans les citoyens éclairés, qui savent analyser les idées et distinguer celles qui sont simples d'avec celles qui sont complexes; je demanderois qu'on ne pût être juré sans être électeur, et le cens de l'électorat doit être, comme on sait, passablement fort.

Sous ce rapport, je proposerai un amendement pour que les jurés aient les qualités de l'électorat.

§. V.

Bases de la représentation nationale.

L'ordre social n'est point composé seulement de la population, il l'est encore du territoire et du commerce. Les bases de la forme d'élire la représentation nationale avoient fort bien été conçues par l'assemblée constituante; les décemvirs qui vouloient *sans-culottiser* et *décoller* la nation française, avoient imaginé de tout faire rouler sur la population. Il ne faut pas donner dans leurs inventions perfides, puisque nous n'avons pas leurs vues détestables.

Sous ce rapport, je ferai un amendement, afin de faire déterminer les bases de la représentation nationale par l'étendue du territoire, par la population et par les contributions.

§. VI.

De la rénovation des sections législatives.

L'article XII du titre V porte que le corps législatif sera renouvelé tous les deux ans par moitié, de sorte que ses membres sont quatre ans de suite en fonctions.

Suivant moi, ce mode de rénovation a tout à la fois quelque chose de trop lent et de trop brusque; je préférerois qu'il fût renouvelé chaque année par un tiers; cela mettroit en garde contre eux-mêmes les différens membres du corps législatif, et entretiendroit l'espérance annuelle d'un changement heureux. Je suis surpris que la commission n'ait pas parlé des vacances du corps législatif, propres à donner au pouvoir exécutif et à lui-même un ressort d'énergie. Les hommes ne peuvent pas être toujours en activité, occupés de la même chose: un Etat où l'on fait chaque jour des lois, est par-là même attaqué d'un vice destructeur. La nation elle-même a besoin de repos; elle ne doit pas être sans cesse entretenue de nouvelles politiques.

Au surplus, je laisse ces deux considérations à la réflexion de la commission.

§. VII.

De la manière d'opiner.

L'expérience a dû apprendre combien il est fâcheux de forcer les assemblées de voter à haute voix. On n'a jamais la volonté générale, chacun étant comprimé par la crainte. Dans les tribunaux, il est non moins dangereux de faire opiner à voix haute: cela contrarie la liberté des consciences. Sous ce rapport, je ferai un amendement pour faire admettre le vote par scrutin, et le mode d'opiner à voix basse.

Voilà, citoyens collègues, toutes les observations ca-

pitales que j'ai cru devoir faire sur le nouveau plan de constitution. Il est, je pense, de votre sagesse de les méditer, et de délibérer sur les propositions que j'en ferai dériver.

Mais ce n'est pas assez d'avoir fait une bonne constitution dans les circonstances actuelles : il faut encore qu'elle soit mise à exécution, et nous ne devons pas l'abandonner à elle-même. La commission des onze en a confié le sort aux vertus ; et toutes les passions funestes sont dans une agitation extrême, qui pourroient en repousser le bienfait. D'un côté les royalistes, de l'autre les démagogues, s'agiteront contre elle ; car il est de la nature de ce qui est bon et sage, de ne pas convenir aux extrêmes. Or, une grande question à examiner, c'est de savoir si nous devons tous faire place à nos successeurs. On établira ici des principes, et on en déduira des conséquences. Mais le salut de la République est la suprême loi, et je crois que le parti le plus sage est aussi le plus juste.

Or, je proposerois de décréter que les assemblées électorales seroient, pour cette fois seulement et pour l'intérêt de la constitution, autorisées à rappeler tous ceux des membres de la Convention qu'elles croiroient devoir être rappelés, sauf moitié qu'elle laisseroit en activité. Elle seroit conservée pour soutenir la constitution. Cette moitié seroit divisée, de sorte qu'un tiers qui seroit propriétaire entreroit dans la section des propriétaires, et les deux tiers restans feroient partie de la section des talens et des vertus.

Tel est le moyen simple et convenable que j'indique. Les assemblées électorales nommeroient ensuite les autres représentans du peuple.

Si l'on croyoit que deux tiers facilitassent mieux l'établissement de la constitution, j'en serois assez d'avis, et je laisse la proportion à régler à votre sagesse.

N'élevons pas un édifice pour qu'il écrase ses architectes, et sachons n'avoir point à choisir entre l'échafaud de Sidney, la ciguë de Socrate ou le glaive de Caton. Sachons vivre pour sauver la République,

pour sauver la patrie, pour sauver les Français, pour réparer des malheurs effroyables.

D'après toutes ces considérations, je propose à la Convention nationale de renvoyer à la commission des onze le nouveau plan de constitution, afin qu'elle le corrige conformément aux amendemens suivans :

ARTICLE PREMIER.

Le directoire exécutif aura le droit de sanctionner les résolutions des deux sections législatives. La loi ne sera telle que par le concours des trois pouvoirs. Le directoire exécutif ne pourra être accusé que dans la personne de ses membres sortis d'exercice.

II.

La première section législative sera composée de tous propriétaires d'une valeur foncière suffisante pour faire vivre dans l'aisance une famille nombreuse. La commission fixera le taux de contribution foncière à cet égard. La seconde section sera composée selon les talens et les vertus, sans aucune condition d'éligibilité, sinon d'être Français. L'âge des membres de l'une et l'autre section sera de trente ans au moins.

III.

La section des propriétaires sera composée de deux cent cinquante membres. La section selon les talens et les vertus sera composée de trois cent soixante-quinze.

IV.

La question préalable est adoptée sur les art. XLIII et XLVII, et autres y relatifs du titre IV.

V.

Il y aura des électeurs nommés par les assemblées primaires avec le cens d'une forte contribution publique, pour élire d'abord en assemblées départementales la section de deux cent cinquante, et ensuite en assemblées de district, la section de trois cent soixante-quinze.

V I.

Le nombre des départemens sera réduit de trente à quarante. Les districts seront conservés et réduits également selon l'étendue des départemens. Les simples communes dont seront composées les municipalités de chef-lieu de canton, auront un agent particulier sous la surveillance immédiate des municipalités.

V I I.

Les administrations et tribunaux de district seront conservés, mais avec changement de compétences à l'égard des tribunaux.

V I I I.

La haute cour nationale sera placée dans les trois pouvoirs, par la combinaison du sort et des récusations.

I X.

Le directoire exécutif nommera les président et commissaire général des administrations et des tribunaux de département.

X.

Le directoire exécutif aura droit d'arrestation sur les fonctionnaires publics et contre les citoyens, en crime

d'état, avec les modifications convenables. Il aura la surveillance directe sur toute la police intérieure ; il y aura un officier de police supérieure dans chaque département et dans chaque district. Le directoire exécutif nommera l'officier de police de département ; celui de district sera à la nomination de l'assemblée électorale.

X I.

Nul ne pourra être *juré*, s'il n'a les qualités d'électeur.

X I I.

La représentation nationale a pour bases l'étendue du territoire, les contributions et la population.

X I I I.

Les assemblées électorales n'éliront pas pour la dernière fois seulement en entier les deux sections législatives ; elles déclareront d'abord ceux des membres actuels de la Convention, au nombre de moitié (ou de deux tiers) qui doivent sortir ; ensuite elles éliront ce qu'il faudra de surplus pour compléter les 250 et les 375 ; la moitié ou les deux tiers de la Convention nationale restant, seront partagés, savoir ; un tiers de propriétaires, à raison de l'âge, entreront dans la section des propriétaires, le surplus dans la section seconde.

X I V.

Les citoyens des assemblées du peuple voteront au scrutin ; les juges des tribunaux voteront en secret.

P. S. Mon intention étoit de prononcer cette opinion à la tribune. J'ai fortement insisté dans une motion d'ordre pour avoir la parole, afin de discuter la constitution, d'abord dans son ensemble, et ensuite en détail article par article ; la Convention en a ordonné autre-

ment. Je respecte sa décision; mais je crois m'être apperçu que les réputations ont encore trop d'influence dans l'assemblée. Si j'eusse été Thomas Payne, législateur des deux mondes, j'aurois sans doute été entendu.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Messidor, an III.